Deutscher Bundestag **Drucksache 15/319**

15. Wahlperiode 15. 01. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/248 –

Pläne der Bundesregierung zur Änderung von § 5 Urheberrechtsgesetz (UrhG)

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 6. November 2002 (Bundestagsdrucksache 15/38) sieht vor, § 5 UrhG um einen Absatz 3 zu ergänzen (§ 5 Abs. 3 UrhGE). Danach soll das Urheberrecht an privaten Normwerken (z. B. DIN-Normen) durch § 5 Abs. 1 und 2 UrhG nicht berührt werden, wenn Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen auf sie verweisen, ohne ihren Wortlaut wiederzugeben. Diese geplante Änderung geht nicht auf eine Vorgabe der EU-Richtlinie zurück und war im Referentenentwurf vom 18. März 2002 auch noch nicht enthalten.

Diese geplante Änderung erscheint in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich: Der dem Gesetz unterworfene Bürger soll sich über die ihn bindenden Vorschriften aller Art frei unterrichten können (BVerfG 1 BvR 1143/90). Auch für Verwaltungsvorschriften, die ein Gesetz in für die Verwaltung verbindlicher Form mit Bindungswirkung für den Bürger ergänzen, hat das Bundesverfassungsgericht deshalb die Publikation gefordert, damit gewährleistet ist, dass die getroffene Regelung jedem, den es angeht, bekannt werden kann (BVerfGE 40, 237, 252 f.). Diesem verfassungsrechtlichen Gebot trägt die Gemeinfreiheit von Gesetzen und anderen amtlichen Werken gemäß § 5 UrhG Rechnung.

Infolge des gemäß § 5 Abs. 3 UrhGE erweiterten Urheberschutzes wären jedoch künftig auch allgemein verbindliche private Normwerke mit rechtssatzähnlichem bzw. -ergänzendem Charakter lizenzpflichtig, und die von Verfassungs wegen gebotene freie Zugänglichkeit derartiger Normwerke würde durch die ausschließliche Verfügungsbefugnis der Rechteinhaber eingeschränkt. Neben der verfassungsrechtlichen Problematik stellt sich hier zudem die Frage, ob die Bundesregierung die aus dem erweiterten urheberrechtlichen Schutz sich ergebenden ökonomischen Folgen – erhebliche Lizenzerwerbskosten insbesondere für mittelständisch geprägte Branchen – richtig einschätzt und wie eine solche Abwälzung staatlicher Normsetzungskosten auf die privaten Normadressaten zu beurteilen ist.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 14. Januar 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit der vorgeschlagenen Regelung zu § 5 soll die seit längerem notwendige Sicherung des urheberrechtlichen Schutzes für private Normung, auf die in Gesetzen verwiesen wird, vorgenommen werden. In erster Linie betroffen sind die Normen des Deutschen Instituts für Normung e.V. (DIN). Das Normenwerk des DIN schließt die durch die Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik im DIN und VDE (DKE) erarbeiteten technischen Normen ein.

1. Das 1917 gegründete DIN ist ein wissenschaftlich-technischer Verein mit ca. 1 700 Mitgliedern. Mit seinen etwa 700 Angestellten und entsprechenden sachlichen Arbeitsmitteln ist das DIN die administrativ-technische Basis für die Erarbeitung von Normen durch die fachlich betroffenen Kreise. Das DIN organisiert die Normungsarbeit, die in etwa 4 000 Arbeitsausschüssen von ca. 24 000 ehrenamtlich tätigen Sachverständigen geleistet wird. Das DIN wird nur tätig, wenn aus der Praxis ein Bedarf an der jeweiligen Norm signalisiert wird und die Normungsarbeiten finanziell gesichert sind. Entsprechendes gilt für die DKE, die in rund 200 Arbeitsausschüssen mit etwa 4 000 Experten die elektrotechnischen Normen erstellt.

2. Normung ist als Selbstverwaltungsaufgabe vor allem der Wirtschaft entstanden, weil Normen die Produktion und den Vertrieb von Gütern erleichtern, die Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche der Wirtschaft vereinfachen und Kosten sparen helfen. Die Wirtschaft hat ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung dieser Selbstverwaltungstätigkeit und beweist das durch finanzielle Beiträge an das DIN, vor allem aber durch die Entsendung von vielen tausend Experten, deren Kosten von den entsendenden Stellen, nicht vom DIN, getragen werden. Der Wert der Arbeit dieser rund 24 000 Experten wird auf etwa 0,7 Mrd. Euro geschätzt.

   Der Staat ist an der Aufrechterhaltung der Normung vor allem aus politischen Gründen interessiert. Normen sind wichtiger Bestandteil wirtschaftlicher Infrastruktur, an der der Staat aus wirtschaftspolitischen, aber auch aus anderen Gründen erhebliches Interesse hat. Normen dienen auch dem Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern und der Umwelt. Sie sind handelspolitisch bedeutsam, weil sie internationale Märkte erschließen und zum Abbau technischer Handelshemmnisse beitragen. Der Staat hat auch erhebliches Interesse daran, dass die Normung als Selbstverwaltungsaufgabe erhalten bleibt. Der volkswirtschaftliche Nutzen der Normung wird auf insgesamt 15 Mrd. Euro geschätzt.

3. DIN und DKE finanzieren sich und ihre Arbeit zum größten Teil selbst.

   Die Finanzierung des DIN (2001) sieht wie folgt aus:

46,3 Mio. Euro	Verkauf der Normen (Verwertung der Urheberrechte)
4,0 Mio. Euro	Mitgliedsbeiträge
13,7 Mio. Euro	Förderbeiträge der Wirtschaft
9,8 Mio. Euro	Projektförderung durch Bund und Länder
13,4 Mio. Euro	Sonstiges
87,2 Mio. Euro	Gesamt

Die DKE finanziert sich (2002) wie folgt:

17,4 Mio. Euro	Verkauf der Normen (Verwertung der Urheberrechte)
0,1 Mio. Euro	Förderbeiträge
0,4 Mio. Euro	Verbandsbeiträge
1,3 Mio. Euro	Sonstiges
19,2 Mio. Euro	Gesamt

Der aus dem Verkauf der Normen, also der Verwertung des Urheberrechts des DIN, stammende Betrag macht 53 % des Gesamtbudgets des DIN aus, bei der DKE sind es sogar 90 %.

4. Auch als Mitglied der europäischen und internationalen Normenorganisationen, z. B. des Comité Européen de Normalisation (CEN) oder der International Organization for Standardization (ISO), sind DIN und DKE verpflichtet, die Unversehrtheit des Urheberrechts an europäischen und internationalen Normen auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die europäischen und internationalen Normenorganisationen werden zwar durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert (im Gegenzug gestatten sie den Mitgliedern die Vermarktung ihrer Normen auf nationaler Ebene), verpflichten aber ihre Mitglieder durch mitgliedschaftliche Regeln, für den Schutz der Urheberrechte zu sorgen. Mittelbar sichert das ihre eigene Finanzierungsgrundlage. Unmittelbar schützt das die Finanzierungsgrundlage der Mitgliedsorganisationen und damit deren Fähigkeit zur Erarbeitung der europäischen und internationalen Normen. Die europäischen und internationalen Normenorganisationen nehmen die „Geschlossenheit der Sicherungskette“ sehr ernst. Sie verfolgen konsequent die Politik, dass eine nationale Organisation, die den Bestand des Urheberrechts nicht gewährleisten kann, nicht ihr Mitglied sein kann.

1. Was hat die Bundesregierung veranlasst, im Rahmen des Entwurfs eines „Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft“ auch § 5 UrhG in dem oben bezeichneten Sinne zu ergänzen?

Die Bundesregierung hat ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Normung durch private Institutionen (s. o. Vorbemerkung der Bundesregierung Ziffer 2). Auch der Gesetzgeber nutzt diese Normen häufig, indem er auf sie in Gesetzen, Rechtsverordnungen, amtlichen Verlautbarungen etc. Bezug nimmt. Der Gesetzgeber erspart es sich dadurch, eigene Regelungen zu erarbeiten, was häufig sehr lange Zeit in Anspruch nähme und erhebliche Kosten verursachte.

Die Bezugnahme auf private Normen in Gesetzen, Rechtsverordnungen etc. führt allerdings nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zu § 5 Abs. 1 UrhG in aller Regel dazu, dass die in Bezug genommenen Regeln das urheberrechtliche Schicksal des verweisenden Gesetzes teilen. Sie genießen keinen Urheberrechtsschutz mehr, so dass jedermann die unentgeltliche Vervielfältigung und Verbreitung der Normen gestattet ist. Damit ist auch der Verkauf der Normen zu günstigeren Preisen möglich, als private Normungsinstitute sie für ihre Kostendeckung benötigen. Gänzlich kostenfrei ist die Nutzung, wenn z. B. Verbände oder große Firmen für ihre Mitglieder oder Firmenangehörigen die Normen elektronisch in ihrem Intranet zur Verfügung stellen. Damit ist die wichtigste Einnahmequelle, aus der DIN und DKE ihre Gesamtkosten bestreiten, gefährdet.

Das DIN beziffert seine potentiellen Einnahmeverluste derzeit mit ca. 7 Mio. Euro jährlich. Es verweist darauf, dass der Anteil der Verkaufserlöse mit amtlich bezeichneten Normen bei rund 30 % seiner Gesamterlöse liege. Da aber Normen durch Zitieren von weiteren Normen miteinander funktional verknüpft seien, sei letztlich nahezu das gesamte Normenwerk als verbindliche Vorgabe definierbar. Damit sei letztlich das gesamte Erlösvolumen des DIN gefährdet. Nehme man an, dass nur 50 % der mit den direkt bezeichneten Normen erzielten Erlöse wegfielen, ergebe sich der oben genannte Verlust von 7 Mio. Euro. Diese Einnahmeverluste sollen mit der neuen Vorschrift des § 5 Abs. 3 UrhG verhindert werden.

Einnahmeausfälle des DIN durch Haushaltsmittel des Staates zu kompensieren, ist angesichts der Haushaltslage nicht möglich. Dies wäre aber auch nicht wünschenswert. Aus der Eigenfinanzierung des DIN würde eine Staatsfinanzierung, der Selbstverwaltungscharakter der Normung ginge verloren. Auch wäre damit zu rechnen, dass das finanzielle Engagement der Wirtschaft nachlassen würde und diese außerdem ihre Experten – jedenfalls zum Teil – nicht mehr ehrenamtlich zur Verfügung stellen würde. Der Staat müsste damit Sachverstand, der bisher auf Kosten der Unternehmen zur Verfügung gestellt wurde, teuer bezahlen. Auf den Staat kämen Kosten in wahrscheinlich dreistelliger Millionenhöhe zu.

Hinzu kommt, dass DIN und DKE auch gegenüber den europäischen und internationalen Normenorganisationen eine Verpflichtung haben, die Unversehrtheit des Urheberrechts an den dort erarbeiteten Normen zu gewährleisten (s. o. Vorbemerkung der Bundesregierung Ziffer 4). Wenn die deutschen Organisationen in den internationalen Gremien keinen Einfluss mehr auf die Gestaltung solcher Normen nehmen können, schadet dies den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands ganz erheblich.

Demgegenüber sind ökonomische Nachteile nicht zu erkennen, wenn Normenanwender Normen wie bisher käuflich von DIN und DKE erwerben müssen, weil sie den Normeninhalt in verkörperter Form benötigen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es nicht um den geistigen Inhalt der Normen geht, da dieser von jedermann genutzt werden darf. Auch ist der Zugang zu diesem Inhalt kostenfrei möglich, da es verteilt über die Bundesrepublik Deutschland 48 Normenauslegestellen gibt, in denen jedermann Normen einsehen kann. Kosten entstehen lediglich bei Erwerb der verkörperten (d. h. gedruckten oder elektronisch verfügbaren) Form, die von jedem Nutzer aufzubringen sind und die, zumal angesichts des erheblichen Nutzens, der sich aus dem Normeninhalt ergibt, angemessen sind. Auch der Bezug des Bundesgesetzblattes oder entsprechender Verlagserzeugnisse ist nicht kostenfrei.

Soweit eine Nutzung der Normen durch Endnutzer aufgrund einer Zustimmung (die Verlage oder sonst jemand vom DIN eingeholt haben) erfolgt, ändert sich gegenüber der bisherigen Situation nichts. Diese Verlage können Normen vervielfältigen und zu günstigeren Preisen als das DIN anbieten. Dies ist für die Normen im Baubereich, soweit sie „bauaufsichtlich eingeführt“ sind, die Regel. Das DIN hat in einer Vereinbarung mit den Ländern gestattet, dass DIN-Normen in amtlichen Verlautbarungen zur Einführung als Technische Baubestimmungen abgedruckt werden, außerdem in der Bauregelliste A bekannt gemacht werden. Die Länder erbringen umgekehrt ein Entgelt, mit dem auch etwaige urheberrechtliche Ansprüche des DIN abgegolten sind. Hiervon erfasst sind ca. 580 Normen.

2. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass die geplante Änderung des § 5 UrhG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Frage der freien Zugänglichkeit verbindlicher Regelwerke rechtsstaatlichen Bedenken begegnet?

3. Wenn nein, aus welchen Gründen?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die geplante Regelung nicht eingreifen soll, soweit private Normen ihrem Wortlaut nach in Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen aufgenommen werden. Insoweit können rechtsstaatliche Bedenken gegen die geplante Regelung nicht bestehen.

Auch im Übrigen sind rechtsstaatliche Bedenken nicht begründet, die auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Juli 1998 (1 BvR 1143/90 – DIN-Normen) gestützt werden. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht nicht entschieden, dass es aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend sei, für Normen, auf die in Gesetzen, Verordnungen und dergleichen amtlicherseits verwiesen wird, den Urheberrechtsschutz entfallen zu lassen. Es hat lediglich ausgesprochen, dass in einem Fall, in dem der Inhaber des Urheberrechts der Verwendung von Normen in amtlichen Verlautbarungen ausdrücklich zugestimmt hatte, der vom Bundesgerichtshof angenommene Ausschluss des Urheberrechtsschutzes das Grundrecht aus Artikel 14 Abs. 1 GG nicht verletzt.

Daraus folgt nicht das Gebot, dass jede private Norm, auf die in amtlichen Verlautbarungen verwiesen wird, ihren Urheberrechtsschutz verlieren muss. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ausgeführt hat, gebietet es das Rechtsstaatsprinzip, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden und dass Verwaltungsvorschriften, die ein Gesetz ergänzen, publiziert werden, damit gewährleistet ist, dass die getroffene Regelung jedem, den es angeht, bekannt werden kann, und dass dies nicht unzumutbar erschwert werden darf. Diese Möglichkeit der Kenntnisnahme ist bei den Normen, um die es hier geht, gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung selbst darauf hingewiesen, dass von einer ausreichenden Verbreitung der Normen auszugehen ist. Es hat dann weiter ausgeführt, dass die allgemeine Kenntnisnahme auch nicht durch überhöhte Preise erschwert werden dürfe.

Die Normungsorganisationen haben ein genuines Interesse an der Verbreitung der Normen, das eine der Verbreitung hinderliche Preisgestaltung von selbst verbietet. Die Preisgestaltung erfolgt beim DIN auf Kostenbasis – nicht unter dem Gesichtspunkt der Gewinnerzielung (DIN und DKE sind gemeinnützig) – durch das Präsidium, in dem alle interessierten und betroffenen Kreise vertreten sind, z. B. für das Bauwesen alle am Bau Beteiligten. Die Vertriebserlöse decken bei weitem nicht die für die Erstellung der Normen erforderlichen Kosten.

4. Hat die Bundesregierung diejenigen Kreise, die von einer solchen Änderung des § 5 UrhG besonders betroffen wären (z. B. Architekten und andere Gruppen aus der Bauwirtschaft) vor ihrer Entscheidung zu einer Änderung des § 5 UrhG gehört?

5. Wenn nein, weswegen hat die Bundesregierung diesbezüglich eine Anhörung nicht für erforderlich gehalten?

Die Änderung des § 5 UrhG ist zwischen den beteiligten Bundesministerien der Bundesregierung unter Einbeziehung des DIN und des VDE in einem sich über mehrere Jahre erstreckenden Konsultationsprozess erörtert worden. Der Regierungsentwurf, in dem die geplante Regelung des § 5 Abs. 3 UrhG enthalten ist,

wurde Ende Juli 2002 beschlossen und ist von den beteiligten Kreisen intensiv diskutiert worden. Die Bundesregierung hat die Kritik an der beabsichtigten Regelung im Verlauf des weiteren Verfahrens erwogen, ohne dass aus ihrer Sicht im Ergebnis Anlass zu einer Korrektur des Gesetzentwurfs bestanden hätte.

6. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass § 5 Abs. 3 UrhGE den privaten Normadressaten, insbesondere in mittelständisch geprägten Wirtschaftsbereichen (Bauwirtschaft etc.), ungerechtfertigte zusätzliche Kosten aufbürden würde?

7. Wenn nein, aus welchen Gründen?

8. Falls ja, was veranlasst die Bundesregierung, gleichwohl diese Änderung von § 5 UrhG zu befürworten, und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung eine solche Privatisierung von Normsetzungskosten für verfassungsrechtlich unbedenklich?

Die Bundesregierung teilt die Befürchtung nicht. Wie oben zu Frage 1 bereits ausgeführt, werden die für den Baubereich relevanten Normen, soweit sie von den Bauaufsichtsbehörden der Länder „bauaufsichtlich eingeführt“ sind, weiterhin erhältlich sein. Das DIN hat den Bundesländern seine Zustimmung zu einer Bezugnahme im Rahmen der bauaufsichtlichen Einführung gegeben, so dass an dem hier eintretenden Urheberrechtsverlust mit allen daran geknüpften Konsequenzen kein Zweifel besteht. Die Vervielfältigung und Verbreitung dieser Normen durch private Verlage ist weiterhin möglich. Insoweit würden auch keine zusätzlichen Kosten für Bauunternehmer oder Architekten etc. anfallen.

Soweit die Frage allerdings auf andere Normen abzielt, die bisher ohne Erlaubnis des DIN verbreitet worden sind, entfiele diese Verbreitungsmöglichkeit. Die Letztanwender der Normen müssten diese künftig käuflich vom DIN erwerben.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333